

## Políticas públicas de Economia Solidária e a SENAES: um balanço preliminar (2003-2006)

Public policies of Solidarity Economy and SENAES:  
A preliminary assessment (2003-2006)

Jefferson Oliveira Goulart<sup>1</sup>

jgoulart@faac.unesp.br

Thais Rodrigues Marin<sup>2</sup>

thais.marin@gmail.com

---

**Resumo.** O presente trabalho focaliza o processo de institucionalização das políticas públicas de Economia Solidária no governo federal durante o primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006). Neste período, são analisadas especialmente a criação e a atuação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) – estrutura fundada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego com o propósito de implantar políticas de inclusão social com geração de trabalho e renda. Essa abordagem permite a formulação de hipóteses sobre a inserção institucional da SENAES, seus alcances, limites e desafios.

**Palavras-chave:** Economia Solidária, SENAES, políticas públicas.

**Abstract.** This paper focuses on the process of institutionalization of public policies of Solidarity Economy in the federal government during President Lula's first term (2003-2006). During this period, the authors analyze in particular the creation and operation of the National Secretariat for Solidarity Economy (SENAES) – a structure established under the Ministry of Labor in order to implement social inclusion policies designed to generate jobs and income. This approach allows the formulation of hypotheses about the institutional context of SENAES, its scope, limits and challenges.

**Key words:** Solidarity Economy, SENAES, public policies.

---

### Introdução

Sinteticamente, Economia Solidária (ES) é um paradigma de organização das atividades econômicas – o qual inclui tanto a produção quanto sua comercialização – que postula uma reconfiguração das relações de trabalho e das vivências sociais sob os valores da solidarieda-

de, igualdade, cooperação, sustentabilidade, propriedade coletiva dos meios de produção e autogestão. Suas práticas privilegiam as relações humanas e propugnam pela participação de todos os atores nela envolvidos nos correspondentes processos de tomada de decisões. Embora não seja a única expressão do movimento solidário, a cooperativa é, provavelmente, sua iniciativa mais conhecida.

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista (Unesp). Av. Eng. Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01, 17033-360, Bauru, SP, Brasil.

<sup>2</sup> Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, 2º andar, 05508-900, São Paulo, SP, Brasil.

Pelo menos desde a década de 1990 – em um cenário de consolidação da transição política do regime autoritário para a democracia, de aguda crise econômica e de desagregação social que atingiu mais fortemente os países da periferia do sistema capitalista –, políticas públicas pautadas nos princípios da ES vêm sendo desenvolvidas por estados e municípios brasileiros. Em 2003, primeiro ano do governo Lula, foi instituída a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) com o objetivo de fomentar a ES no Brasil e desenvolver políticas de geração de trabalho e renda, tendo como escopo beneficiar trabalhadores majoritariamente marginalizados do mercado de trabalho formal, além de apoiar iniciativas autogestionárias e agências e fóruns de desenvolvimento e fomento solidários.

Resultado de pesquisa que contou originalmente com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), este artigo analisa institucionalmente o papel da SENAES durante o período que compreende a primeira gestão do presidente Lula (2003 a 2006), assim como suas articulações com outras entidades e diferentes níveis de governos para o desenvolvimento da política pública nacional de ES. A investigação preliminar permite formular algumas hipóteses sobre as perspectivas da ES como estratégia de desenvolvimento que garanta geração de trabalho, inclusão social e redistribuição de renda, além de também indicar alguns desafios e dilemas que se colocam para a consolidação institucional da SENAES.

Políticas públicas postulam traduzir plataformas eleitorais e responder às demandas da sociedade, e representam em alguma medida um retorno a um dado problema que requer resolução, ou seja, constituem códigos normativos tomados por alguma autoridade governamental com o propósito de reger (alterar forma e/ou conteúdo, aperfeiçoar ou até mesmo manter) determinadas relações institucionais. Em sentido amplo, abstraídas as divergências teórico-metodológicas, “a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz” (Souza, 2007, p. 80). Nesses termos, envolve diversos atores formais e informais em processos complexos de tomada de decisão que passam por sua formulação, execução e avaliação, de sorte que, para além de qualquer abstração sobre o Estado, podemos efetivamente conhecer como e por que agem os governos. Em síntese, independentemente da abordagem analítica ou

mesmo das diversas dimensões e conjunturas que envolvem sua formulação e implantação, políticas públicas produzem resultados que requerem mensuração empírica. Este também é o caso da Economia Solidária, aqui abordada através das políticas públicas desenvolvidas pela SENAES.

## **A emergência das experiências solidárias no Brasil**

A partir da década de 1980, com a crise do Estado e de seu modelo de desenvolvimento e a implantação de políticas macroeconômicas de orientação neoliberal, a Economia Solidária ganha espaço formal no Brasil. Este período difícil foi denominado como “década perdida” em razão da estagnação da economia nacional, como de resto ocorreu com outros tantos países da periferia do sistema capitalista internacional, particularmente na América Latina.

A crise brasileira dos anos de 1980 e 1990 – somada às medidas de reestruturação gerencial, ao dinâmico progresso tecnológico e mesmo à internacionalização econômica – faz com que diminua a demanda por força de trabalho, acarretando a extinção de inúmeros postos assalariados e o aumento nas taxas de desemprego e de exclusão social. O quadro socioeconômico dos anos 1990 impulsiona a difusão do trabalho não assalariado e a elevação das ocupações nos setores não organizados (Pochmann, 2001), além de tornar ainda mais vulneráveis os segmentos historicamente castigados pelas desigualdades sociais (Kowarick, 2002).

O cenário composto por precarização do mercado de trabalho e desemprego em massa a que são expostos os trabalhadores marginalizados do sistema produtivo incita o surgimento de novos modelos de organização do trabalho no Brasil. Esse quadro socioeconômico proporciona o surgimento das iniciativas de ES como instituições geradoras de trabalho e renda à população que se encontra à margem do mercado de trabalho ou que, ainda, necessita incrementar sua renda. Vale destacar outros aspectos expressivos do cenário de generalização das iniciativas solidárias:

*Em primeiro lugar, o ululante ajuste neoliberal e suas consequências mais que conhecidas. A redução da atividade produtiva, resultante da abertura indiscriminada do mercado interno à competição dos produtos do centro capitalista; a ausência de políticas compensatórias e de realocação do trabalho a fim de proteger o poder de*

*compra dos desempregados ou mesmo dos assalariados das empresas atingidas pela concorrência. [...] Construíram-se, assim, as condições econômicas, objetivas, da emergência da "economia solidária" no Brasil (Cruz, 2002a, p. 11).*

São diversos percursos que marcam a proliferação das iniciativas de Economia Solidária no país nesse período. Em 1990, dá-se a formação de um número significativo de empreendimentos autogestionários sob a forma de cooperativas de produção (Singer, 2002). Algumas das tendências decisivas que assinalam o surgimento e disseminação dessa mobilização no Brasil se devem à atuação crucial de certas instituições, a saber: (a) Cáritas (entidade vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB) que, nos anos 1980, desenvolveu um programa de financiamento de Projetos Alternativos Comunitários (PACS), voltado às regiões pobres das metrópoles e zona rural; (b) Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (ANTEAG), fundada em 1994, data desde a qual articula as experiências de empresas falidas tomadas por seus trabalhadores para organização autogestionária do trabalho; (c) Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), com a formação de cooperativas autogestionárias em assentamentos; (d) redes de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares que dão suporte técnico e de gestão a empreendimentos cooperativos; e (e) Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), criada, em 1999, em parceria da Central Única dos Trabalhadores (CUT) com o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócioeconômicos (Dieese) e a Unitrabalho (rede nacional que agrega universidades e instituições de ensino superior em atividades de pesquisa e extensão sobre o mundo do trabalho) para auxiliar na estruturação de cooperativas de crédito e disseminar os ideais solidários de organização econômica (Singer, 2002).

Desde a década de 1990, as iniciativas de ES têm sido incentivadas e suas reproduções – como cooperativas populares, feiras de trocas, comércio justo e redes solidárias –, impulsionadas por agências de fomento. A partir dessa década também foram sendo desenvolvidas políticas públicas para o fomento da ES por meio de feiras, assistência técnica e microcrédito por parte de governos locais e estaduais – principalmente de gestões de perfil popular e de diferentes espectros do pensamento de esquerda, em especial governos vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT).

O pioneirismo da aplicação de políticas solidárias é do governo do estado do Rio Grande do Sul: a Secretaria Estadual do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) criou – em 1999, durante o governo petista de Olívio Dutra (1999-2002) – o Programa de Economia Popular e Solidária dirigido pela Coordenação de Economia Popular e Solidária (Ecopopsol). Com o apoio de outras instituições, o programa apoiava trabalhadores desempregados na estruturação de empreendimentos populares (Cruz, 2002b).

Nesse cenário, também tem relevância e merece registro o Programa Oportunidade Solidária, da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) do município de São Paulo, criado em 2001, durante o governo de Marta Suplicy (2001-2004). O programa buscava apoiar iniciativas populares de empreendimentos de micro ou pequenas empresas e de cooperativas populares. Esse suporte era concedido por meio de cursos de capacitação para gestão e qualificação profissional e da incubação de empreendimentos.

Conforme dados catalogados pela SENAES, em 2008 já eram mais de 22 mil empreendimentos solidários em todo o país, que agregavam, além de trabalhadores, outros atores e instituições na luta contra a dominação direta do capital sobre a produção e as relações sociais: universidades, Organizações Não Governamentais (ONGs), incubadoras, entidades de pesquisa, fomento e assessoria, fóruns, movimentos populares, sindicatos e congêneres, instâncias governamentais, etc. (Plataforma, 2008).

Paradoxalmente, o quadro socioeconômico de maior vulnerabilidade, especialmente a partir da “década perdida”, criou um ambiente estimulante à propagação de iniciativas solidárias, ou seja, tendências como a desregulação do trabalho, a reestruturação produtiva e a elevação do desemprego marcam a atmosfera da disseminação de iniciativas solidárias no país. Trata-se, portanto, de uma forma de reação à crise econômica e, por vezes, de estratégias de sobrevivência.

Mas a ES não constitui um fenômeno estritamente econômico, reflexo exclusivo dos movimentos negativos que atingem os trabalhadores e que alteram profundamente o mercado de trabalho no país. Além disso, é também decorrência da experiência acumulada pelos movimentos sociais e populares que invadem a cena política nas décadas precedentes (1970 e 1980) (Cruz, 2002b). Há, portanto, um ingrediente politizador nesses experimentos

na medida que, afora seus postulados solidários ideologicamente associados à crítica anti-capitalista, também produziram um deslocamento de sua agenda do espaço originalmente social para a arena política. Não por acaso boa parte dos atores e instituições envolvidos nas práticas econômicas solidárias (Igreja e Pastoris, sindicatos e centrais sindicais, intelectuais/universidades, cooperativas, etc.) confundem-se com os movimentos sociais e políticos que marcam o processo de democratização do país no mesmo período. Nesse percurso, parece irrefutável que a principal originalidade da arena política tenha sido o surgimento de “um partido de esquerda não-comunista de base operária, o Partido dos Trabalhadores, novidade absoluta na política brasileira desde 1930” (Sallum Jr., 1995, p. 160) – originalidade também pela aversão aos padrões populistas de tutela estatal.

A generalização das ações solidárias nas duas últimas décadas pode ser confirmada pela evolução demonstrada no Gráfico 1, constatação explicada pelo menos por duas razões complementares: pela própria crise socioeconômica e seus efeitos devastadores no mundo do trabalho e pelo suporte político-institucional que a ES passou a contar de governos municipais e estaduais, além do governo federal, a partir de 2003, com a criação da SENAES.

### **A institucionalização da Economia Solidária no governo federal**

A SENAES foi criada durante o primeiro mandato do governo Lula, em junho de 2003, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Como secretário é nomeado Paul Israel Singer (professor titular aposentado da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo [FEA/USP], economista e uma das principais referências teóricas sobre o tema no Brasil, além de intelectual filiado ao PT). Singer permanece no cargo até o presente momento, já no governo de Dilma Rousseff. A Secretaria foi instituída com o objetivo de estruturar instrumentos e atividades que pudessem fortalecer, fomentar e divulgar

a Economia Solidária no país através de políticas de geração de trabalho e renda e inclusão social. Seu público-alvo é constituído de trabalhadores em risco de desemprego, autônomos ou informais, pequenos produtores familiares rurais e urbanos, redes, empreendimentos e agências fomentadoras de ES, fóruns municipais e regionais e beneficiários de programas de inclusão social (Barbosa, 2007).

O ato de criação da SENAES resultou da articulação e da pressão política das entidades e movimentos envolvidos na ES, muitos dos quais com antigos laços com o petismo. A representação concreta dessa articulação ocorreu através da formação do GT-Brasileiro – associação criada em 2000 que reunia as grandes instituições nacionais que trabalhavam a temática no país em sintonia com o emergente Fórum Social Mundial – e da elaboração da carta “Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento”, encaminhada ao presidente Lula, a qual estabelecia diretrizes para uma política nacional de fortalecimento da ES e reivindicava a criação de um órgão governamental que fomentasse o movimento. Concomitantemente à criação da Secretaria, foi instituído o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) – organização composta por empreendimentos, assessorias e gestores públicos que é responsável pela interlocução com a SENAES relativamente às necessidades e sugestões da ES no Brasil.

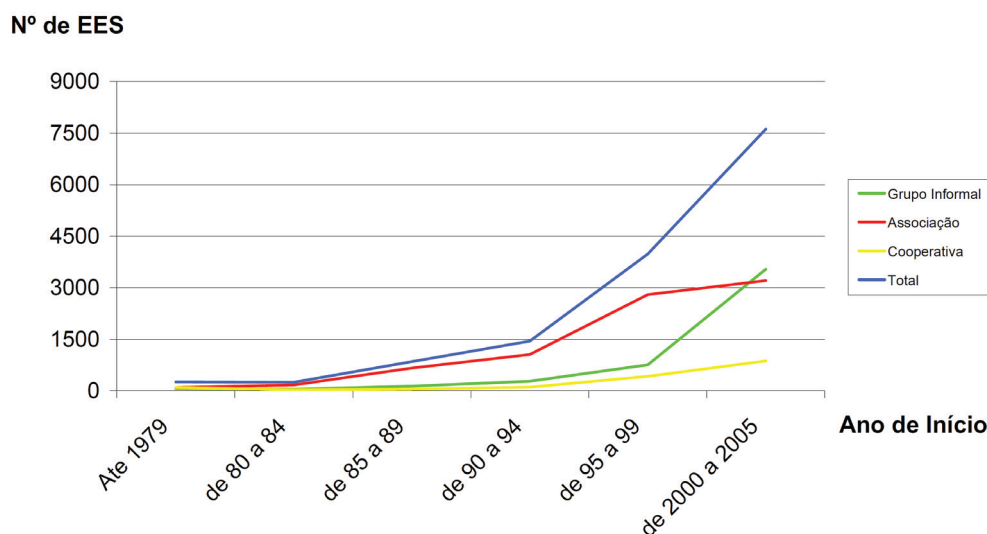
A SENAES sintetiza suas políticas através do Programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”, implantado em 2004, quando a Secretaria passou a contar com orçamento próprio: o Programa dialoga com a plataforma do FBES e com as resoluções da I Conferência Nacional de Economia Solidária<sup>3</sup> e do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)<sup>4</sup> na definição de suas demandas e ações. À semelhança do que ocorre em outras esferas e em diferentes políticas públicas, a Economia Solidária também passou a contar com um mecanismo institucional de participação da sociedade civil.

Financiamento de incubadoras tecnológicas e empreendimentos de ES; formação de agentes locais de desenvolvimento, demais

<sup>3</sup> Evento realizado em 2006, convocado por três Ministérios (Trabalho, Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social), do qual participaram empreendimentos solidários, entidades e organizações da sociedade civil e poder público para debater o papel da ES.

<sup>4</sup> Órgão de consulta que promove a interlocução entre governo e sociedade civil, cujas principais atribuições são a proposição de diretrizes para as articulações interministeriais e a avaliação das ações executadas. Além de empreendimentos e entidades de fomento e assessoria, diversos ministérios e bancos públicos fazem parte do CNES.





**Gráfico 1.** Empreendimentos de Economia Solidária por ano de início segundo forma de organização.

**Graph 1.** Emergence of Solidarity Economy projects according to their form of organization.

Fonte: Atlas da Economia Solidária no Brasil (2006).

formadores e gestores públicos; mapeamento das iniciativas; organização coletiva de trabalhadores; fomento a feiras e redes e realização de estudos e pesquisas sobre a temática; esses foram alguns dos projetos desenvolvidos pela Secretaria no período investigado. Conforme depoimentos de Paul Singer e Fábio Sanchez, respectivamente secretário e secretário-adjunto da SENAES<sup>5</sup>, os projetos de maior relevância foram:

(a) *Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES)* – atual *Brasil Local*: apoio e fomento ao desenvolvimento local solidário com geração de trabalho e renda e organização de empreendimentos coletivos junto a comunidades específicas por meio da formação de agentes locais de desenvolvimento. Durante a primeira gestão, 258 comunidades foram beneficiadas com o projeto, mais de 35 mil trabalhadores diretos e 212 mil pessoas indiretamente.<sup>6</sup>

(b) *Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES)*: constituição de base de informações sobre os empreendimentos solidários brasileiros. A ação pretende o favorecimento da visibilidade das iniciativas soli-

dárias. No mapeamento publicado em 2005, foram catalogados 15 mil empreendimentos solidários. Já na publicação de 2007, o projeto se estendeu a 52% dos municípios do país, tendo catalogado 22 mil empreendimentos.

(c) *Centros Públicos de Economia Solidária*: fomento e apoio aos Centros Públicos, espaços que acolhem atividades de formação e comercialização, através de parcerias com prefeituras e governos estaduais. O objetivo maior é constituir uma rede de articulação de Centros Públicos para a troca de conhecimentos e experiências sobre ES. Até 2006 foram constituídos 16 Centros Públicos.

(d) *Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC)*: financiamento aos projetos de extensão universitária que visam ao apoio e assessoria a grupos populares organizados em cooperativas. De 2003 a 2006, foram financiadas mais de 40 incubadoras universitárias.

Para a execução e acompanhamento de todos os seus projetos, a SENAES contou com o apoio e parceria de diversas instituições, dentre elas entidades de assessoria, pesquisa e fomento à ES, instituições governamentais de crédito

<sup>5</sup> Entrevistas concedidas em 15/08/2008 (Singer) e em 25/07/2008 (Sanchez).

<sup>6</sup> Os dados apresentados foram extraídos das entrevistas ou do documento-relatório “Balanço Geral das ações da SENAES 2003-2006” indicado nas referências deste artigo.

e financiamento e universidades. As parcerias foram feitas tanto para o financiamento e acompanhamento dos projetos como para o repasse e controle dos recursos disponibilizados: Banco do Nordeste; Banco do Brasil; Fundação Banco do Brasil; Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram algumas das instituições parceiras.

Um dos objetivos da SENAES também foi integrar-se institucionalmente às ações do governo federal. Para a efetivação dessa tarefa, buscou a articulação com os demais órgãos governamentais que apresentavam atuação ou que poderiam atuar com ES. Desse modo, foi feita a apresentação da SENAES e de suas propostas aos demais ministérios e realizados cursos de formação de gestores públicos de diversos ministérios e órgãos vinculados. A SENAES também participou de espaços interministeriais como Grupos de Trabalho, Conselhos e Comissões para discutir trabalho e renda. Alguns exemplos desses espaços são: GT Fome Zero; Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável; GT de Desenvolvimento Regional e Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional.

Diversos ministérios e secretarias tiveram o apoio da SENAES para o desenvolvimento de ações voltadas à ES em seus projetos. No período estudado, a Secretaria foi parceira dos seguintes órgãos do governo federal: Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação; Ministério das Cidades; Ministério da Saúde; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria Especial de Políticas de Igualdade Racial e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Ademais, a SENAES atuou nas áreas e programas de microcrédito; primeiro emprego; segurança alimentar e nutricional; agricultura familiar; educação de jovens e adultos; e desenvolvimento local, formando lideranças, apoiando as iniciativas e incentivando o cooperativismo.

De acordo com Singer, as relações estabelecidas entre a SENAES e as demais estruturas do governo federal são adequadas, progressivas e potencializadoras de parcerias: “encon-

tramos muito apoio dos outros ministérios para o trabalho da economia solidária. Não todos, mas mais da metade têm acordos formais de cooperação com a SENAES”, avanço a partir do qual sustenta que “estamos coordenando nossas atividades em conjunto e a economia solidária é hoje uma política transversal”.<sup>7</sup>

Através dos acordos e parcerias com ministérios e secretarias, a SENAES garante o espaço institucional da ES e a legítima como política pública. De acordo com Roberto Marinho Alves da Silva, Diretor do Departamento de Estudos e Divulgação da SENAES, os avanços nessa interlocução com outros órgãos governamentais só não se estenderam mais devido às limitações estruturais da Secretaria, como a quantidade reduzida do corpo técnico do MTE/SENAES para acompanhar o desenvolvimento das parcerias. Por essa razão, a SENAES priorizou as interlocuções diretas e a participação em espaços interministeriais, especialmente naqueles que debatiam geração de trabalho e renda e estratégias de desenvolvimento. Ainda segundo Silva, essas interlocuções interministeriais foram traduzidas, de 2003 a 2006, na participação de, pelo menos, 13 ministérios na composição e formulação de políticas do Conselho Nacional de Economia Solidária, “todos com interfaces com os programas e ações de fortalecimento da ES no Brasil”.<sup>8</sup>

Durante o período investigado, também são marcantes as campanhas da SENAES relativamente à divulgação do movimento solidário no país. Em 2004, foi desenvolvida a primeira Campanha de Divulgação da Economia Solidária, com o objetivo de mobilizar para a iniciativa do Mapeamento da ES no Brasil por meio de folders, cartazes, cartilhas e programas de rádio. Uma nova campanha foi lançada em 2006, sob o slogan “Outra Economia Acontece”, para informar e sensibilizar a sociedade civil quanto aos valores, possibilidades e desafios da ES, além de incentivar o consumo consciente e responsável. A Tabela 1 expõe o orçamento e a execução orçamentária da SENAES.

São valores modestos comparativamente ao Orçamento Geral da União e a outros programas prioritários das áreas social e econômica. Além disso, também há reduções seguidas em relação à primeira dotação orçamentária (2004). Não obstante, por se tratar de um ór-

<sup>7</sup> Entrevista concedida em 15/08/2008.

<sup>8</sup> Depoimento enviado por e-mail em 20/10/2008.

**Tabela 1.** Execução Orçamentária da SENAES (em R\$).  
**Table 1.** SENAES' budget execution (in R\$).

Ano	Dotação original	Crédito adicional	Autorizado	Empenhado/liquidado
2004	29.110.458,00	1.000.000,00	30.110.458,00	18.318.792,00
2005	13.220.400,00	n/d	13.220.400,00	10.230.559,00
2006	12.870.644,00	1.474.876,00	14.345.520,00	14.027.666,00

Fonte: Diretoria do Departamento de Estudos e Divulgação – DEAD/SENAES, cf. Balanço Geral da União. Elaboração própria.

gão federal ainda recente e mesmo em razão de haver outras fontes de investimento extra-orçamentárias mediante parcerias com outras agências da administração direta e indireta (ministérios e bancos estatais, principalmente), a simples alocação de recursos e a existência de rubricas orçamentárias representam um sinal positivo de institucionalização da política pública de ES no governo federal.

Um exame orçamentário completo somente poderia ser feito com base em uma amostragem que incluísse os dois mandatos do governo Lula; no entanto, os números disponíveis indicam que também esta área e seus programas sofreram cortes e contingenciamentos. A despeito da dotação substantivamente superior de 2004, neste ano a execução orçamentária atingiu efetivamente pouco mais de 60% daquele patamar. Em contrapartida, o mesmo percentual foi significativa e progressivamente superior nos anos seguintes: 77% em 2005 e 97% em 2006, razão suficiente para tomarmos este biênio como parâmetro mais realista para o orçamento da SENAES. Pode-se inferir que os valores superiores do exercício de 2004 sejam explicados, de um lado, pelos custos de montagem da correspondente estrutura institucional e, de outro, pelas imposições próprias do noviciado, ou seja, a SENAES deveria mostrar a que veio!

### Balanço preliminar 2003-2006

De acordo com avaliação otimista de seus gestores, a SENAES conquistou alguns avanços importantes no período (Balanço, 2006). Todos tiveram como finalidade a promoção do reconhecimento nacional e internacional da SENAES e propriamente da política pública brasileira de Economia Solidária. Provas desse reconhecimento seriam: o aumento do número de iniciativas governamentais em apoio à ES; a crescente participação de ministérios e secre-

tarias em projetos solidários; a organização de campanhas, fóruns e redes; e, finalmente, resultados produzidos por essas ações relativamente à possibilidade de geração de trabalho e aumento de renda aos trabalhadores beneficiados por tais iniciativas.

Nessa mesma avaliação, a SENAES também identificou as principais dificuldades para alcançar seus objetivos institucionais. Seriam elas: orçamento insuficiente para responder à grande demanda; cronograma de desembolso de recursos incompatível com a operacionalização das ações; insuficiência de recursos humanos, de espaço físico e de equipamentos; lentidão dos processos de negociação de convênios e o desconhecimento por parte das instituições conveniadas da legislação vigente para a implantação das ações; ausência de legislação adequada aos processos de comercialização, de recuperação de empresas por trabalhadores e de finanças solidárias.

A pesquisa empírica revela que, com efeito, a SENAES se manteve fiel ao princípio de estimular a ES no Brasil e que, em grande medida, o movimento deve seu crescimento e progresso à implantação da Secretaria e às suas ações. De maneira geral, os projetos e campanhas de divulgação contribuíram para difundir e fortalecer a ES nacional e internacionalmente, como indicado pela própria avaliação institucional. Sabe-se, entretanto, que todas as ações e projetos, ainda que positivos e promissores, são insuficientes para atender à demanda do movimento no país, além de não se consolidarem com originalidade como instrumentos políticos dentro da estrutura governamental. Ademais, o baixo orçamento do Programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”, sobretudo se levados em conta os cortes sofridos, e o número reduzido de recursos humanos são outros desafios estruturais a serem superados.

Na institucionalização de políticas públicas de ES, a avaliação é favorável: além dos vários minis-

térios que apoiam ou desenvolvem projetos em parceria com a SENAES, em 2006, já eram diversos governos estaduais e municipais que implantavam políticas ou leis de apoio. Por exemplo, em 2003, eram quatro os governos estaduais e algumas dezenas de prefeituras com políticas de ES. Passados alguns anos, em 2008, totalizavam catorze os governos estaduais e mais de duas centenas as prefeituras que desenvolviam políticas de apoio ao movimento.<sup>9</sup> Abstraindo alcance e cifras, a ES também adentrou os bancos públicos com financiamentos e crédito.

Por outro lado, como política pública, a ES mostrou um de seus pontos fracos na concessão de crédito e financiamento para o custeio de materiais, infraestrutura e capital de giro aos empreendimentos, fato reconhecido inclusive pelo Secretário-Adjunto da SENAES. As políticas públicas de ES entre 2003 e 2006 não foram e ainda não são capazes de garantir sistematicamente uma condição econômica sustentável às iniciativas coletivas. E os motivos ultrapassam o orçamento reduzido. Muitos grupos não estão aptos a contraírem crédito para seus empreendimentos por não possuírem garantias concretas de retorno ou renda fixa. De acordo com o mapeamento do SIES de 2007, dos 21.859 empreendimentos reconhecidos, 10.234 declararam possuir dificuldade no acesso ao crédito (Plataforma, 2008). A questão, portanto, está relacionada à luta por um marco regulatório e um patamar de reconhecimento institucional da ES que possibilite flexibilidade em financiamentos e empréstimos para grupos coletivos que pretendam trabalhar ou que já trabalhem com padrões autogestionários.

Para lograr êxito, é imperativo que as prioridades reivindicadas pelo movimento – de maneira organizada e democrática nas instâncias participativas estabelecidas pela Secretaria – se tornem programas, sobretudo, com metodologias sistematizadas de monitoramento e avaliação de resultados, instrumentos dos quais a SENAES efetivamente ainda não dispõe. Trata-se, neste caso, de um típico problema de gestão de políticas públicas.

Outro ponto crítico da SENAES é sua instabilidade política e institucional. Embora negada pelo secretário Paul Singer – que afirma que, por ser um órgão legalmente constituído, não poderá ser extinto tão facilmente –, há indícios de que a Secretaria poderia não so-

breviver política e institucionalmente a uma mudança de governo e de orientação programática. Prova real desse risco é a troca dos ministros do Ministério do Trabalho e Emprego, que desestabilizou as ações da Secretaria, além de provocar cortes em seus projetos. Desde 2007, em razão das exigências de governabilidade que se impuseram ao segundo mandato do presidente Lula, o atual ministro Carlos Lupi (PDT) assumiu o ministério em lugar de Luiz Marinho (PT).

“A SENAES precisa ser incorporada à estrutura permanente do Estado”, declara Roberto Silva. Talvez não seja suficiente fazer parte da estrutura permanente. Idealmente, seria desejável legitimar a política, tornando-a reconhecida e provando sua eficácia. Dentro da estrutura programática do governo federal, a ES mostra presenças pontuais, com estratégias política e econômica limitadas. É facilmente notável que seu campo de atuação se restringe a lidar com uma parcela marginal da economia e do mercado para propor geração de trabalho e renda com inclusão social. Os 22 mil empreendimentos mapeados em 2007 associavam por volta de 1,7 milhão de pessoas, movimentando anualmente cerca de R\$ 6 bilhões (Singer, 2009). Desse empreendimentos mapeados, 6.746 (pouco mais de 30%) se organizaram coletivamente por necessitarem de uma alternativa ao desemprego; 3.339 para obterem maior ganho; 3.060 para complementarem a renda; 89 para recuperarem sua empresa; 2.870 para terem acesso a financiamentos e apenas 1.571 por reconhecerem os benefícios sociais de um trabalho associado (Plataforma, 2008).

Também por reflexo do próprio movimento que as impulsiona, as políticas públicas de ES carecem de reflexão para serem estruturadas como estratégias de desenvolvimento. Em sua maioria, as implantações se restringem à geração de trabalho à margem dos padrões competitivos do mercado. Nesses termos, destaca-se a necessidade dos empreendimentos desenvolverem padrões de qualidade e eficiência capazes de concorrer com a lógica capitalista e evoluírem de solução ao desemprego a um patamar de novo tipo, qual seja, uma economia de desenvolvimento sustentável. Mas este dilema assume nitidamente coloração normativa, ou seja, situa-se no terreno do *dever ser* e está diretamente associado às escolhas a serem feitas pelo eleitorado e pelas elites políticas.

---

<sup>9</sup> Entrevista de Fábio Sanchez em 25/07/2008.



## Considerações finais: desafios e dilemas

O quadriênio analisado (2003-2006) permite identificar avanços significativos nas políticas públicas de Economia Solidária no governo federal. O progresso mais notável, sem dúvida, foi a própria criação da SENAES, cuja atuação procurou tornar suas ações transversais, estabelecer parcerias com outras esferas de governo (principalmente estaduais) e conquistar legitimidade em outros interlocutores do próprio governo federal. De maneira geral, a implantação de programas e projetos produziu resultados satisfatórios comparativamente ao período precedente, quando a Economia Solidária sequer integrava o escopo da agenda da administração pública federal.<sup>10</sup> No que concerne aos correspondentes processos decisórios, além das normas institucionais e como revela a literatura sobre modelos interpretativos de construção de agenda em políticas públicas (Capella, 2007), pesam outras variáveis cruciais como a condução propriamente política dos procedimentos e mesmo a capacidade cognitiva e organizativa dos atores.

No caso particular das políticas públicas de ES e da constituição da SENAES, pode-se verificar que tal *agenda-setting* é incorporada pelo governo federal a partir das ações encaminhadas pelos grupos organizados em torno do tema, os quais se situam originariamente na sociedade civil. O processo transcorre dessa maneira porque encontra um interlocutor governamental suscetível ao tema, uma vez que o ideário de esquerda e o plano de governo do Partido dos Trabalhadores advogam – ao menos retórica e programaticamente – fórmulas alternativas de organização econômica. Nesse sentido, a absorção da ES à agenda do governo Lula é um desdobramento razoavelmente previsível, ainda mais porque atores com capacidade de influenciar política e intelectualmente o partido e o governo também têm laços orgânicos com essas instituições – caso notável de Paul Singer, escolhido para dirigir a SENAES.

Embora a decisão governamental de acolher essa agenda requeira a chancela de seu dirigente maior – no caso, do chefe de governo, dotado da prerrogativa de nomear dirigentes públicos, alocar recursos ou mesmo de vetar ações –, o desempenho e os resultados da política em questão ainda estão sujeitos à ação

de outros atores, tanto institucionais (partidos aliados, agentes políticos, tecnocracia, Legislativo) quanto sociais (movimentos e organizações identificados com a ES e seus beneficiários mais diretos). Essa constatação e a trajetória de institucionalização da SENAES revelam que a simples absorção do tema não foi suficiente para assegurar o desempenho almejado. A propósito, as restrições orçamentárias, o momento de instabilidade da substituição do titular do Ministério do Trabalho e Emprego e os reflexos dessas mudanças apenas confirmam a frágil situação da política da Economia Solidária no governo federal.

O problema certamente não está restrito à falta de recursos orçamentários e de quadros técnicos ou a entraves burocráticos, mas assume uma dimensão política mais complexa à medida que envolve a própria absorção dos enunciados da ES como política de governo – o que, com efeito, ainda não ocorreu plenamente. A fragilidade, porém, não se resume à dimensão político-institucional: também é de natureza estrutural. Alguns críticos identificam na ES uma mera fórmula reativa e subordinada à dominação do capital, espécie de não solução mistificadora que passaria ao largo das desigualdades sociais estruturais e que alimentaria a ilusão de se constituir em alternativa global ao capitalismo, além de transformar a própria ideia de solidariedade em *mercadoria*, como sugere Wellen (2008). Não é de contestações ideologizantes, contudo, que carecemos para um debate substantivo. Não obstante, há um dilema que, com efeito, permanece irresolvido: as contradições entre um paradigma que prescreve ações econômicas solidárias e um modelo macroeconômico que se orienta pela lógica da acumulação e que está em estreita sintonia com os fluxos do sistema capitalista internacional.

Independentemente dos juízos que se podem formular sobre o desempenho do governo Lula no campo econômico e mesmo dos avanços na área social, parece irrefutável que não houve alteração substantiva do ponto de vista da prevalência do grande capital (inclusive financeiro), da manutenção do processo de internacionalização ou mesmo da conservação de um sistema caracterizado pela propriedade privada dos meios de produção. Em outros termos, o Brasil permanece um país submetido às regras de mercado, acata a propriedade priva-

<sup>10</sup> Resultados detalhados e quantitativos das ações da SENAES estão catalogados em Marin (2008).

da como mecanismo clássico de acesso à riqueza social e se orienta economicamente pela lógica da acumulação. Enfim, um país tipicamente capitalista, ainda que o Estado mantenha alguma capacidade reguladora e disponha de instrumentos estratégicos no que respeita às políticas de desenvolvimento. Nessas condições, a tensão com os preceitos da Economia Solidária não é de pequena monta: qual o espaço de empreendimentos solidários em uma economia classicamente capitalista? Como compatibilizar valores normativos da ES (solidariedade, igualdade, cooperação, sustentabilidade, propriedade coletiva dos meios de produção e autogestão) com as referências inversas que caracterizam a dinâmica capitalista?

A questão é ainda mais complexa porque o trabalho, muito além de um lugar na relação técnica produtiva, é um elo definidor da sociabilidade e da cidadania, ou seja, constitui a unidade capaz de promover trocas culturais e de assegurar o exercício de direitos formais, pois a produção e a reprodução da vida humana transcorrem precisamente pelos elos do trabalho (Antunes, 2007). Em um cenário de reconhecida tendência à precarização nas relações de trabalho, qual o espaço e o status que mereceriam as iniciativas da Economia Solidária? Qual o modelo de desenvolvimento mais apropriado para incorporar e valorizar a ES? Procede, portanto, a percepção segundo a qual a ES continua sendo tratada como política residual e compensatória “para pobres”. Numa palavra, não conseguiu se livrar definitivamente do estigma de uma política *marginal*.

Essa *marginalidade* fica evidenciada pela constatação de que nenhum princípio ou projeto identificado com a ES integra alguns dos principais programas estruturantes do governo federal. O programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”, da SENAES, é transversal e abrangente, e há parcerias com ministérios, BNDES, Banco do Brasil, SEBRAE e outras agências governamentais, mas os debates e orientações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da matriz energética ou da política industrial brasileira e a respeito de outras matérias centrais parecem ignorar a centralidade reclamada para a Economia Solidária. Há participação e alguma sinergia com outros órgãos públicos, mas a ES demonstra não ter contagiado suficientemente o próprio governo que promoveu sua institucionaliza-

ção. Emblemático, pois, o depoimento de um interlocutor: “o problema é que a SENAES tem pouco poder de fogo”.<sup>11</sup>

Embora privilegiem a geração de emprego e renda, os empreendimentos patrocinados pela SENAES padecem de um insumo importantíssimo nas relações econômicas: credibilidade. Essa desconfiança se explica pela cobrança de que os projetos e programas solidários desenvolvam padrões de qualidade e de eficiência que os qualifiquem a obter linhas de crédito e a operarem em condições de competitividade conforme exigências institucionais e mercadológicas. Ademais, não são poucas as experiências que revelam modesta mentalidade empreendedora e inépcia empresarial dos protagonistas e beneficiários desses projetos solidários. Não se trata de desafio fácil de ser superado quando, na raiz do problema, estão valores e incentivos que negam ou contestam a lógica capitalista alicerçada na acumulação e na competição.

Nesse sentido, o êxito das políticas de ES pode estar direta e inevitavelmente vinculado ao hercúleo desafio de se formular um novo modelo de desenvolvimento com forte conotação social que possa compatibilizar preceitos solidários com a primazia de uma economia capitalista. Tal possibilidade está diretamente relacionada à orientação programática dos próximos governos e à capacidade de a sociedade civil conferir legitimação aos experimentos de ES. Dessa equação – melhor dizendo, de um novo consenso entre Estado e sociedade civil – emerge a possibilidade de a SENAES transpor o status de órgão de governo para se transformar em uma autêntica agência de Estado. Nesse cenário hipotético, sua marca distintiva seria a sustentabilidade, isto é, uma política pública e uma instituição suficientemente consolidadas independentemente do governo de turno e das habituais variações programáticas próprias de mudanças governamentais das democracias.

Sobre este desafio, o debate não deve se limitar a ponderar sobre o caráter socialista ou anticapitalista da Economia Solidária. Se o movimento germina um novo modo de produção, ainda que este não tenha condições práticas de superar o modo hegemônico, no plano normativo deve traçar seus horizontes e definir politicamente seu modelo de desenvolvimento para, então, reorientar a criação

<sup>11</sup> Entrevista de Arildo Mota Lopes, cooperado da Uniforja e presidente da UNISOL Brasil, concedida em 04/09/2008.

de políticas públicas adequadas e assim, finalmente, afirmar sua legitimação. Se lograr promover ampliação de direitos e inclusão já terá cumprido um importante papel. Tais suposições tomaram como parâmetro o período 2003-2006, embora uma avaliação mais abrangente e conclusiva somente possa ser feita com uma análise completa dos dois mandatos do governo Lula.

## Referências

- ANTUNES, R. 2007. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 12ª ed., Campinas, Cortez/Ed. Unicamp, 200 p.
- ATLAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL 2005. 2006. Brasília, SENAES/MTE, 60 p.
- BALANÇO GERAL DAS AÇÕES DA SENAES 2003-2006. 2006. Disponível em: <http://www.itcp.usp.br/drupal/files/itcp.usp.br/Balanco%20geral%20da%20SENAES.doc>. Acesso em: 26/08/2011.
- BARBOSA, R.N.C. 2007. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo, Cortez, 317 p.
- CAPELLA, A.C.N. 2007. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. In: G. HOCHMAN; M. ARRETCHÉ; E.C. MARQUES (orgs.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 87-122.
- CRUZ, A. 2002a. As condições históricas do aparecimento da "economia solidária" no Brasil: as tendências estruturais do mercado de trabalho. Disponível em: <http://antares.ucpel.tche.br/nesic/condhistoricasdaemergencia.pdf>. Acesso em: 26/08/2011.
- CRUZ, A. 2002b. Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária. Disponível em: <http://antares.ucpel.tche.br/nesic/contribuicaoacriticapolpublicas.pdf>. Acesso em: 26/08/2011.
- KOWARICK, L. 2002. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. *Novos Estudos*, 63:9-29.
- MARIN, T.R. 2008. A SENAES e as políticas públicas de economia solidária no âmbito do governo federal (2003-2006). Relatório científico final de pesquisa de iniciação científica apresentado à FAPESP, 159 p.
- PLATAFORMA do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) 2007. 2008. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp>. Acesso em: 26/08/2011.
- POCHMANN, M. 2001. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo, Boitempo, 151 p.
- SALLUM Jr., B. 1995. Transição política e crise de Estado. In: L. SOLA; L. PAULANI (orgs.), *Lições da década de 80*. São Paulo, EDUSP, p. 137-172.
- SINGER, P.I. 2009. Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, 39:43-48.
- SINGER, P.I. 2002. *Introdução à economia solidária*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 127 p.
- SOUZA, C. 2007. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: G. HOCHMAN; M. ARRETCHÉ; E.C. MARQUES (orgs.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 65-86.
- WELLEN, H.A.R. 2008. Contribuição à crítica da "economia solidária". *Katálisis*, 11(1):101-115. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802008000100010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802008000100010&script=sci_arttext). Acesso em: 26/08/2011.

Envio: 30/08/2011

Acepto: 28/09/2011